

監 第 4 6 - 2 号
平成 23 年 11 月 18 日

請求人 様

京都市監査委員	繁	隆	夫
同	津	田	早
同	不	室	嘉
同	海	沼	芳
			晴

住民監査請求について（通知）

平成 23 年 10 月 7 日付けで提出され、同月 13 日に收受した地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求（以下「本件請求」という。）について、下記の理由により却下します。

記

1

(1) 本件請求は、「京都市からのお願い」と題する署名用紙を市政協力委員に、各町内会を通じて京都市内全域に回覧させた行為（以下「本件行為」という。）は、京都マラソン当日のマイカーの使用の自粛の呼掛け、及び京都市（以下「市」という。）の特定の施策（「歩くまち・京都」のまちづくり施策）への賛同について、「回覧板」という半ば公開の形で、市民に意思表示させるものであり、憲法が保障する思想・信条の自由を侵害するものであるとして、本件行為の実施を決定した職員に対して、本件行為に要した費用（署名用紙印刷代、送料など）の返還を求めるとともに、署名の収集や集計・分析などの行為も止めるよう求めるものである。

(2) また、本件行為に要した費用の返還を求める者について、請求人 3 名及び 1 団体から、本件行為に要した費用（署名用紙印刷代、送料など）の支出を決定した職員を追加する修正がされた。

2 上記 1 から、本件請求は、本件行為に要した費用（署名用紙印刷代、送料など）の支出をもって、住民監査請求の対象とする財務会計上の行為とするものであると解される。

3

(1) 住民監査請求は、財務会計上の行為又は怠る事実（以下「財務会計行為」

という。)を対象として行うものであるため、請求に当たっては、その対象とする財務会計行為を他の事項から区別して特定認識できるよう個別的、具体的に示す必要があるが、本件請求では、本件行為に要した費用の支出を具体的に特定できない。

- (2) また、住民監査請求は、違法又は不当な財務会計行為を対象として行うものであるため、請求に当たっては、その対象とする財務会計行為自体について、違法又は不当とする理由を具体的に示す必要があるが、本件請求では、本件行為が、憲法が保障する思想・信条の自由を侵害する旨の主張はなされているものの、本件行為に要した費用の支出の違法性又は不当性については、何ら主張されていない。

4 そこで、これらの点について、請求人に補正を求めたところ、請求人から、次の内容の補正がされた。

- (1) 市は、小中学校の生徒及びAに所属する児童生徒の保護者に対して、本件行為に係る署名と同内容の署名を求めている。

上記の署名を含めた京都マラソンに関する署名に係る印刷費及び郵送費の支出をもって、住民監査請求の対象とする財務会計行為とするところである。

(2)

ア 憲法違反の本件行為が違法かつ不当であることは当然である（憲法第98条第1項）。

イ 本件行為に要した費用の支出の違法性又は不当性について、以下の理由を付加する。

(ア) 市は、回覧の方法により署名を集めているが、当該方法は、個人情報に近隣者や役員らにおのずと漏えいする個人情報に対する配慮の足りない違法又は不適切なものである。

(イ) 市は、本件行為に係る署名で、「門川市政の主要な施策と位置付け」られている市の施策である「人と公共交通優先の「歩くまち・京都」」への賛同をも問うている。門川市長は、平成24年2月の京都市長選挙に立候補の意向を固めたと報道されているにもかかわらず、本件行為に係る署名を行うことは、京都マラソン大会成功という大義名分とセットで、全京都市民に対して、自らの政策を公費で宣伝し、それへの賛同を訴えて表明を迫るものであり、公職選挙法の禁止する事前活動等の禁止に違反する（同法第129条、第138条の2等）。

5 請求人の上記4(1)の補正から、本件請求は、本件行為に係る印刷費及び郵送費の支出（以下「本件請求対象行為」という。）をもって、住民監査請求の対象とする財務会計行為とするものであると解される。

なお、当該補正では、小中学校の生徒及びAに所属する児童生徒の保護者に対して、本件行為に係る署名と同内容の署名を求めている旨が主張されているが、請求に当たっては、その対象とする財務会計行為について、これを疎明するに足りる書面（以下「事実証明書」という。）を添付する必要があるところ（法第 242 条第 1 項）、当該補正では、当該事実に係る事実証明書が提出されておらず、当該事実が疎明されていないことから、当該事実に係る印刷費及び郵送費の支出を対象とする部分については、法第 242 条第 1 項の規定に適合しているとは認められない。

6 住民監査請求は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員（以下「市長等」という。）を対象として行うものであるため、請求に当たっては、市長等を指定する必要があるが、本件請求では、本件行為の行為者は、B事務局（文化市民局市民スポーツ振興室）とされ、署名用紙の送付先は、同事務局とされている。また、本件請求に係る事実証明書によれば、署名用紙に関する問合せ先は同事務局とされているものの、「京都市印刷物 第 234398 号」との記載も見られる。以上から、本件請求に係る請求書、補正書及び事実証明書の全趣旨を客観的に見ても、本件請求対象行為の行為者は判然としない。

7 そこで、この点について、文化市民局及びBの職員（以下「関係職員」という。）に資料の提出及び説明を求めた。その結果、関係職員から提出された資料において認められる事実関係及びそれに対する関係職員の説明の要旨は、次のとおりである。

(1) 京都マラソンの主催者を市とCとし、企画運営をBが行っている。

(2)

ア Bは、京都マラソンを開催することを目的とし、京都マラソンに関する企画、立案及び運営その他一切の業務を行うものとして、平成 23 年 5 月 16 日に設立された。また、Bは、主催者である市とCが一体となり、関係団体のノウハウを活用し、当該業務を円滑に進めるためのものとされている。

イ

(ア) Bは、40名の委員及び2名の監事をもって組織されており、委員は、京都市長が指名する副市長及び関係局・区の職員、体育関係団体及びその他の関係機関の長が推薦する役員、並びにその他委員長が必要と認める者とされ（B規約（以下「規約」という。）第5条）、監事は、D専務理事及び公認会計士又は税理士をもって充てることとされている（規約第7条第1項）。

なお、現在までに人事異動により委員が1名変更されている。

- (イ) 委員会には委員長及び副委員長を置くこととされ（規約第6条）、委員長1名（C副会長）及び副委員長2名（京都市副市長及びE副会長）が置かれている。
- (ウ) その他、規約中、組織に係る事項は、会議（規約第9条）、部会（規約第12条）、事務局（規約第13条）に関して規定されている。
- (エ) 委員長は、Bを代表して会務を総理することとされている（規約第6条第4項）。
- (オ) 委員長は、会議を招集し、議長を務めることとされ、会議の審議事項は、事業の基本計画及び京都マラソン実施要領、予算の決定、決算の承認その他重要な事項とされている（規約第9条）。
- (カ) Bは、委員の半数以上の出席又は委任がなければ、会議を開くことができず、会議の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、委員長の決するところによることとされている（規約第10条）。
なお、会議は、Bの設立以来、2回開催されている。
- (キ) Bの会計事務に関し、必要な事項はB会計規則（以下「会計規則」という。）で規定されている。
- (ク) Bの運営に要する経費は、京都市負担金、京都マラソンに伴う収入及びその他の収入をもって充てると規定されており（規約第15条）、会計年度は、毎年4月1日に始まり、翌年の3月31日をもって終わることとされている（会計規則第2条）。
- (ケ) Bは、B委員長名義の口座を開設している。
- (コ) 原則として、Bの収入については、当該口座に振り込む方法により行うこととされており（会計規則第14条第5項及び第6項）、支出については、当該口座から振り替える方法により行うこととされている（会計規則第17条及び第18条）。
- (サ) Bの事務局（以下「事務局」という。）は、Bの事務を処理するため、京都市文化市民局市民スポーツ振興室に置かれている（規約第13条第1項）。
- (シ) 事務局の事務は、Bの委員長の決定を受けて処理しなければならないこととされているが、一定の事項については、事務局長及び次長が専決することができることとされている（B事務局規程第6条）。

(3)

ア

- (ア) 本件行為の実施については、平成23年8月10日付けで、事務局長の決定がなされている。当該決定に係る実施内容は、次のとおりである。

- a 件 名 京都マラソンノーマイカーデー賛同署名
- b 署名内容 住所，氏名，車両保有台数，「歩くまち・京都」のまちづくり施策への賛同可否
- c 実施時期 平成 23 年 9 月
- d 作成部数 60,000 部
- e 規 格 A 3 二つ折り フルカラー
- f 実施方法 回覧による周知

なお，当該決定書の添付文書として，当該署名用紙の見本が添付されている。

また，当該決定の後に，B から市に対し，本件行為の実施の協力依頼を行っている。これは，当該署名用紙を，市民しんぶんと共に市政協力委員に配布し，回覧するためには，当該署名用紙に京都市印刷物番号がある方が望ましいと判断したことによるものとされている。

- (イ) 本件行為に係る署名用紙作成については，平成 23 年 8 月 18 日付けで，文化市民局長の決定がなされている。

当該決定については，上記(ア)の協力依頼に基づき，当該署名用紙の京都市印刷物番号を取得するため行ったとされている。

イ

- (ア) 本件行為に係る印刷費については，B が F と，「京都マラソン 2012 に係る回覧署名，返信用封筒及び依頼文の印刷業務」として，署名用紙 60,000 枚，返信用封筒 10,000 枚及び依頼文 9,000 枚の印刷業務委託契約を締結する旨の事務局長の決定が平成 23 年 8 月 18 日付けでなされている。

また，B が F と，「京都マラソン 2012 に係る回覧署名依頼文の印刷業務」として，依頼文 9,000 枚の印刷業務委託契約を締結する旨の事務局次長の決定が同月 26 日付けでなされている。

これらの委託契約に基づく印刷物については，共に，同年 9 月 2 日に F から B に納品されている。

また，これらの印刷費については，同年 11 月 11 日に，F に支出されている。

- (イ) 本件行為に係る郵送費については，平成 23 年 8 月 29 日付けで，B が郵便事業株式会社から，同社の料金受取人払いの承認を受けている。B は，同社が行う郵便の業務を利用し，本件行為に係る署名用紙の返送を受け，これに係る費用を後納の方法により同社に支出することとされている。

また，上記の郵送費については，同年 9 月分の利用料が同年 11 月 10

日に、同社に支出されており、同年10月分以降の利用料については、同社からの請求を受けた後、Bから同社に支出されることとなるとされている。

8

- (1) 上記7の事実関係及び関係職員の説明によれば、京都マラソンは、市とCが主催する事業であり、その実施に当たり、両者が一体となって関係団体のノウハウを活用し、当該事業の企画、立案及び運営の業務を円滑に進めるため、市の職員、体育関係者等で構成されたBが組織されたことが認められる。

また、本件行為を実施するための契約及びその支出等の一連の行為がBにより行われたことが認められる。

なお、本件行為に係る署名用紙の作成について、文化市民局長の決定がなされていることが認められるが、これは、上記7(3)ア(イ)のとおり、Bからの協力依頼に基づき、行ったものであり、上記認定に影響を及ぼすものではない。

- (2) 上記(1)から、本件請求対象行為の行為者がBであると認められるが、本件請求対象行為が住民監査請求の対象となる市長等の行為に該当するかどうか、言い換えれば、Bが市とは別個独立の団体といえるかどうか論点となる。

これについては、判例を踏まえ、Bが法人でない社団に該当するかどうかという点から判断すべきものと解されることから、以下検討する。

(3)

ア 一般に、法人でない社団に該当するかどうかは、①団体としての組織を備え、②多数決の原則が行われ、③構成員の変更にもかかわらず団体が存続し、④その組織において代表の方法、総会の運営、財産の管理等団体としての主要な点が確定していることが必要とされている。

そこで、Bが上記①から④までの要件を備えているかどうかを具体的に見ると、上記7(2)イにより次の事実が認められる。

(ア) Bは、次の事項を定めた規約及び会計規則を有している。

- a 委員及び監事をもって組織され、委員は、京都市長が指名する副市長及び関係局・区の職員、体育関係団体及びその他の関係機関の長が推薦する役員、並びに委員長が必要と認める者とされている。
- b 会議、部会、事務局に関して規定されている。
- c 会議は、委員の半数以上の出席又は委任がなければ、開くことができず、会議の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、委員長の決するところによるとされている。

- d 委員会には委員長及び副委員長を置き、委員長は、Bを代表して会務を総理するとされている。
 - e 委員長は、会議を招集し、議長を務めることとされ、会議の審議事項は、事業の基本計画及び京都マラソン実施要領、予算の決定、決算の承認その他重要な事項とされている。
 - f Bの運営に要する経費は、京都市負担金、京都マラソンに伴う収入及びその他の収入をもって充てるとされ、Bの会計事務については、会計規則を定め、会計年度、収入及び支出に係る手続に関する事項等が規定されている。
- (イ) Bは、40名の委員及び2名の監事を有しており、委員の変更も行われている。また、会議については、設立以来2回開催されている。
- (ウ) Bは、B委員長名義の口座を有しており、個々の委員から独立した財産を有している。
- イ 以上、認定した事実によれば、Bは、上記ア①から④までの要件を備えていると認められることから、Bは、法人でない社団に該当するといえ、市とは別個独立の任意団体であることが認められる。
- (4) よって、本件請求対象行為は、市長等の行為ではなく、財務会計行為に該当しない。
- 9 以上のとおり、本件請求は、法第242条第1項の規定に適合しているとは認められない。
- なお、請求人の上記4(2)の補正については、上記8で検討したとおり本件請求対象行為が市長等の行為に該当しないことが認められる以上、検討する意義は認められない。